

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_密级\_\_\_\_

学号: 13920061150703

UDC\_\_\_\_

廈門大學

碩 士 學 位 論 文

大部制改革背景下公共权力监督完善探析

The Research on Consummating the Supervision of Public

Power in the Background of Giant Department's Reform

兰剑琴

指导教师姓名: 王 玉 琼 教授

专 业 名 称: 行 政 管 理

论文提交日期: 2009 年 4 月

论文答辩时间: 2009 年 月

学位授予日期: 2009 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2009 年 4 月

# 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（        ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于        年        月        日解密，解密后适用上述授权。

（        ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年        月        日

厦门大学博硕士论文摘要库

## 摘 要

自权力诞生之起就有对权力的监督制约。对权力监督制约是权力本质属性的必然反映，是一切权力属于人民的社会性质所决定的，是避免人民权利受到损害的必然要求。2008 年 3 月大部制改革拉开帷幕，它对公共权力监督提出了更高的要求。实行大部制管理后，由原来的几个部委组成新部门，权力与财力更加相对集中，能不能建立起有效的权力约束机制，防止权力过分集中产生的腐败问题，成为影响改革的一个关键性因素。本文从公共行政与行政管理角度就大部制改革背景下我国公共权力监督完善问题做系统、深入的探讨，并试着提出解决问题的基本思路。

全文共分为四个部分：

第一部分，导言。主要就选题背景与研究意义、文献综述、研究思路框架与方法、文章可能贡献和有待延伸的思考四个问题进行简要的概括。

第二部分，公共权力监督的一般理论与实践发展。在对权力、公共权力、公共权力监督三者的内涵以及公共权力监督的要素、体系、运行机理进行理论分析之后，阐述了公共权力监督的实践发展。

第三部分，大部制改革背景下的公共权力监督。此部分是论文的重点之一。首先，厘清了大部制的含义与实质；接着，比较了大部制改革前后公共权力监督运行情况；最后，在宏观层面概括了我国大部制改革背景下公共权力监督存在的问题与成因。

第四部分，大部制改革背景下的公共权力监督完善。这是本文的落脚点。主要从深化政治体制改革、完善公共权力运行机制、培育公共权力监督文化三大方面提出对完善公共权力监督的基本思路。

附录部分，深圳“行政三分制”改革剖析。深圳“行政三分制”改革是大部制改革的先行区，附录介绍其改革的原因、目标、阶段与监督机制存在的问题及其原因。

**关键词：** 大部制改革；公共权力；监督

厦门大学博士论文摘要库

## **Abstract**

Since the birth of power there are constraints on the power. The nature of the power are bound to reflect supervision of the power. The supervision of the power is decided by the nature of the society which the power is belong to people. The supervision of the power can avoid the damage of rights. The reform of gaint department has been begun on the March in 2008 which adds to more difficulties in the supervision of public power. After the implementation of reform, the power and finacial resources have been concertrated from several ministries to form a new department. It has become a key factor of the reform that the establishment of effective supervision mechanisms whether or not to prevent corruption which been generated by the excessive concentration of power. This article is trying to discuss deeply how to consummate the supervison of the public power from the perspective of public administration and administrative management, and then trying to find a solution to this problem in the background of reform.

This article is divided into four parts:

The first part is the introduction. The main topics are research background and significance, literature review, research framework and methods, contribution and deeper consider.

Then in the second part, it tells us the theory and practice of the supervision of public power which described separately in the concepts of power, public power and the supervision of public power, in the elements, system and operational mechanism of the supervision of public power, in the development of practice of the supervision of public power.

The third part is one of the emphasis of the article: the supervision of public power in the background of giant department's reform. It focuses on the meaning and essence of the giant department, the comparison of the supervision of public power before giant department's reform and after. Then the author expatiates problems and reasons of supervision of public power in the background of reform.

At the basis for discussion on the front, it comes to Part IV: how to consummate the supervision of the public power. There are three aspects which can resolve problem which is the deepening political system's reform, the consummate operational mechanism of public power, the cultivation of the culture of the supervision of public power.

Finally in the appendix part there is a reform analysis about the reform of Shenzhen's Trisection of Administration Power. Shenzhen is the first area which carried out the giant department's reform. This part gives a brief introduction of reform's reasons, objectives and stages. Then the author summarize the questions and reasons of supervision system.

**Key Words:** The Reform of Giant Department; Public Power; Supervision.



# 目 录

一、 导言 .....	1
(一) 选题背景与研究意义 .....	1
1、 选题背景 .....	1
2、 研究意义 .....	2
(二) 文献综述 .....	3
1、 公共权力监督的综述 .....	3
2、 大部制改革背景下公共权力监督的综述 .....	4
(三) 研究思路、框架与方法 .....	8
1、 研究思路 .....	8
2、 研究框架 .....	8
3、 研究方法 .....	9
(四) 本文可能的贡献与有待延伸的思考 .....	9
1、 可能的贡献 .....	9
2、 有待延伸的地方 .....	10
二、 公共权力监督的一般理论与实践发展 .....	11
(一) 权力、公共权力与公共权力监督的内涵 .....	11
1、 权力的内涵 .....	11
2、 公共权力的内涵 .....	12
3、 公共权力监督的内涵 .....	12
(二) 公共权力监督的要素、体系与运行机理 .....	13
1、 公共权力监督的要素 .....	13
2、 公共权力监督体系 .....	13
3、 公共权力监督的运行机理 .....	14
(三) 公共权力监督的实践发展 .....	16
三、 大部制改革背景下的公共权力监督 .....	19
(一) 大部制的含义与实质 .....	19
1、 大部制的含义 .....	19
2、 大部制的实质 .....	19
(二) 大部制改革前后公共权力监督运行比较 .....	20
1、 大部制改革前公共权力监督运行 .....	20
2、 大部制改革后公共权力监督运行 .....	21
(三) 大部制改革背景下我国公共权力监督存在的问题及其原因 .....	24
1、 我国公共权力监督存在的问题——实践角度的分析 .....	24
2、 我国公共权力监督存在问题的原因 .....	29
四、 大部制改革背景下的公共权力监督完善 .....	31
(一) 完善公共权力监督亟需解决的问题 .....	31
1、 区分“三权分立”政治制度与权力制约原则 .....	31
2、 寻找权力制约与社会主义的结合点 .....	32

3、建立以制度约束权力的监督体系.....	32
4、注重用权利制约权力.....	33
5、重视改革配套问题.....	33
(二) 大部制改革背景下完善公共权力监督的基本思路 .....	33
1、深化政治体制改革——完善公共权力监督的保证.....	33
2、完善权力运行机制——完善公共权力监督的关键.....	39
3、培育权力监督文化——完善公共权力监督的根本.....	42
<b>附录 深圳“行政三分制”改革剖析 .....</b>	<b>45</b>
(一) 深圳“行政三分制”改革的原因与目标 .....	45
(二) 深圳“行政三分制”改革阶段 .....	46
(三) 深圳“行政三分制”改革下监督机制存在的问题与原因 .....	48
<b>附件.....</b>	<b>51</b>
1、国务院机构改革情况一览表.....	51
2、大部制改革背景下完善公共权力监督的立场.....	52
<b>参考文献.....</b>	<b>53</b>
<b>后记.....</b>	<b>57</b>

## Contents

<b>Part 1 Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>1. The selected subjects' background and research significance .....</b>	<b>1</b>
(1) The selected subjects' background .....	1
(2) The research significance .....	2
<b>2. Literature summarize .....</b>	<b>3</b>
(1) Literature summarize about the supervision of public power .....	3
(2) Literature summarize about the supervision of in the background of giant department's reform .....	4
<b>3. Research ideas, frameworks and methods .....</b>	<b>8</b>
(1) Research ideas .....	8
(2) Research frameworks .....	8
(3) Research methods .....	9
<b>4. Possible contribution to this article and consider to be extended .....</b>	<b>9</b>
(1) Possible contribution .....	9
(2) Consider to be extended .....	10
<b>Part 2 The theories and practice of the supervision of public power .....</b>	<b>11</b>
<b>1. The concept of power, public power and the supervision .....</b>	<b>11</b>
(1) The concept of power .....	11
(2) The concept of public power .....	12
(3) The concept of the supervision of public power .....	12
<b>2. The elements, system and operational mechanism of the supervision ..</b>	<b>13</b>
(1) The elements of the supervision of public power .....	13
(2) The system of the supervision of public power .....	13
(3) The operational mechanism of the supervision of public power .....	14
<b>3. The development in the practice of the supervision of public power ....</b>	<b>16</b>
<b>Part 3 The supervision of public power in the background of giant department's reform .....</b>	<b>19</b>
<b>1. The concept and essence of giant department's reform .....</b>	<b>19</b>
(1) The concept of giant department's reform .....	19
(2) The essence of giant department's reform .....	19
<b>2. The comparison of the supervision of public power before giant     department's reform and after .....</b>	<b>20</b>
(1) The operation of the supervision of public power before giant department's reform .....	20

(2) The operation of the supervision of public power after giant department's reform .....	21
<b>3. The problems and reasons of supervision of public power in the background of giant department's reform .....</b>	<b>24</b>
(1) The problems of supervision of public power which is in the perspective of practice .....	24
(2) The reasons of supervision of public power.....	29
<b>Part 4 How to do better about the supervision of public power ....</b>	<b>31</b>
<b>1. The urgents which need to be resolved in consummating about the supervision of public power .....</b>	<b>31</b>
(1) Distinguishing the principle of restrictions on power from the political system of the Separation of Power.....	31
(2) Seeking combination between restrictions on power and socialism ...	32
(3) Setting up a supervision system which is based on that systems restrict the power.....	32
(4) Focusing on using rights to restrict the power .....	33
(5) Paying attention to assorted reform.....	33
<b>2. The basic ideas on consummating the supervision of public power in the background of giant department's reform .....</b>	<b>33</b>
(1) Deepen reform of the political system which is the guarantee of improving the supervision of public power .....	33
(2) Improving the operational mechanisms of power which is the key of improving the supervision of public power .....	39
(3) Cultivating culture of the supervision of power which is the fundamentality of improving the supervision of public power.....	42
<b>Addendum The reform analysis of Shenzhen's Trisection of Administration Power .....</b>	<b>45</b>
1. The reasons and objectives of the reform .....	45
2. The stages of the reform .....	46
3. The questions and reasons of the supervision system.....	48
<b>Appurtenance .....</b>	<b>51</b>
1. The list of State Department's institutional reform.....	51
2. The force field of consummating the supervision of public power.....	52
<b>References .....</b>	<b>53</b>
<b>Postscript .....</b>	<b>57</b>

## 一、导言

### （一）选题背景与研究意义

#### 1、选题背景

政府从产生之时就存在着依据对象进行分工管理的客观要求。人类社会生活的复杂性要求公共权力在运行过程中必须有所分工才能有效地实施管理也就是实行部门管理体制。随着社会的发展，政府承担的职责和功能不断增加，机构数量也将不断增多，进而出现政府部门管理中交叉重叠、真空领域不断增加的问题。大部门体制（简称“大部制”）在许多国家应运而生。

中国的大部制改革在 2008 年 3 月展开。之前，党的十七大报告就提到要建立决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。党的十七届二中全会通过的关于深化行政管理体制改革的意见指出：“按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，紧紧围绕职能转变和理顺职责关系，进一步优化政府组织结构，规范机构设置，探索实行职能有机统一的大部制体制，完善行政运行机制。”<sup>①</sup>在这些背景下，在十一届全国人大一次会议第四次全体会议下进行了国务院机构改革。这次改革涉及调整的机构共 15 个，正部级机构减少 4 个（具体情况见附件 1）。

尽管大部制这一管理模式在国外有比较成功的经验，但是在当下中国的体制下，能否有效，建立的过程中可能会遇到哪些阻力，都是值得关注的。比如，实行大部门制管理后，一个部门的权力更大了，能不能建立起有效的权力约束机制，就更加重要了；再比如，在执政党的机构设置方面，如何与政府的大部制进行对接，不重复、不重叠？还比如，在大部门制管理模式下，作为国家权力机关的人大如何在机构的建设方面，加强对大部门权力的监督和控制等等。具体而言，实行大部制管理后，由原来的几个部委组成新部门，

---

<sup>①</sup> 新浪网. 全会强调深化行政管理体制改革[EB/OL].  
<http://news.sina.com.cn/c/2008-02-27/190215036971.shtml>, 2008-02-27.

权力与财力更加相对集中，一个部门的权力更大了，能不能建立起有效的权力约束机制，防止权力过分集中产生的腐败问题，成为影响改革的一个关键性因素。过去部门之间职能交叉，决策周期长，制定成本高，协调沟通困难，原因就在于受到了部门利益的影响。所谓的“权力部门化，部门利益化，利益集团化”，导致政府运行成本太高、效率低下，甚至把部门利益凌驾于公共利益之上。经过大部制改革，有可能会将分散的部门利益集聚为集中的部门利益，对它进行监督可能会更难。

## 2、研究意义

有无建立起关于公共权力监督制约的系统和机制，对于政治稳定和社会安定有着直接的意义。世界政治的实践表明，对公共权力的制约系统越健全，人民的政治生活、社会生活就越正常；尤其在发达的资本主义国家中，经过几百年的探索，公共权力制约机制日臻完善，作用的发挥也较充分，制约的力度也大，对社会的稳定、经济的发展起着不可低估的作用；而在那些迄今缺乏制约的国家和地区，则只能通过周期性的政治动荡（如军事政变）来解决权力的滥用。不仅如此，建立和加强对公共权力的制约系统或机制，对经济发展有着巨大的促进作用。一般来说，经济的发展会不可避免地带来两个方面的现象，一方面，随着经济的高度发展，会愈发刺激人们各种本能欲望的不断膨胀，滥用权力、以权谋私等各种腐败现象的发生，便是人类自私欲望膨胀的必然结构。另一方面，经济的发展会不断促使人民加强对市场经济行为的规范化管理。而无论对前者还是后者而言，最终必然要求加强对公共权力制约的力度；尤其要强调指出的是，所谓民主和专制的分界，在一定程度上是以对公共权力的制约程度为转移——公共权力受到制约的成分和程度越大，民主的程度就越大，反之亦然。社会主义国家是人民的国家，我们要取得社会主义条件下的经济发展、政治民主和社会稳定，建设社会主义的现代化强国，构建和谐社会，在大部制改革背景下监督更难的情况下，更需要使公共权力自始至终受到人民的全面监督制约。

## （二）文献综述

### 1、公共权力监督的综述

马克思、恩格斯曾经对权力监督问题进行了精辟的论述，深刻指出，“国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力”，<sup>①</sup>这种“公共权力”“从社会中产生但又居于社会之上并且日益同社会脱离”的状况，<sup>②</sup>以及国家机关和国家公职人员“由社会公仆变为社会主人——这种现象在至今所有的国家中都是不可避免的”。<sup>③</sup>为了防止“社会公仆”变成“社会主人”，在无产阶级夺取政权后，要由人民选举产生能够接受监督、并随时可撤换的公仆，以取代旧的官僚。马克思、恩格斯这一重要思想，是中国共产党党内监督和我国国家监督理论的重要源头。

列宁对权力监督曾经这样设想：从工人和农民中选出一些中央监察委员会，在党的权力机关之外建立一个党政合一的最高监察机关，这个监察机关具有对党政权力机关进行监督的最高权力，实现监督工作的工农化，使党和政府的最高监督权直接属于人民。<sup>④</sup>

毛泽东始终认为，共产党的权力是人民给的。他多次强调，共产党要接受人民群众的监督。他强调，新中国政权是人民的政权，必须通过人民监督权力的行使，跳出黄炎培先生所说的“人亡政息”的周期。<sup>⑤</sup>

邓小平多次深刻阐述了共产党作为执政党必须接受监督的重大历史意义。他指出，“党要受监督，党员要受监督，……我们党是执政的党，威信很高。我们大量的干部居于领导地位。在中国来说，谁有资格犯大错误？就是中国共产党。犯了错误影响也最大。因此，我们党应该特别警惕。”<sup>⑥</sup>

江泽民和胡锦涛分别在十六大、十七大的报告中提到，要建立结构合理、

<sup>①</sup> 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯全集(第四卷)[M]. 北京：人民出版社，1995.116.

<sup>②</sup> 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯全集(第四卷)[M]. 北京：人民出版社，1995.175.

<sup>③</sup> 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯全集(第四卷)[M]. 北京：人民出版社，1995.280.

<sup>④</sup> 王进芬. 列宁关于以“人民的权力”制约国家公共权力的思想[EB/OL]. <http://www.lunwentianxia.com/product.free.10004111.2/>, 2009-03-06.

<sup>⑤</sup> 乌有之乡. “历史周期率”的原因，黄培炎说清楚了吗[EB/OL]. <http://www.wyxsx.com/Article/Class17/200810/53362.html>, 2008-10-08.

<sup>⑥</sup> 邓小平. 邓小平文选（第一卷）[M]. 北京：人民出版社，1994.270.

配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，从决策和执行等环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。为确保权力的正确行使，必须让权力在阳光下运行。<sup>①</sup>

马克思列宁主义创始人、中国共产党的领袖和党的重要文献对权力监督问题的阐述，表明了下列基本观点：权力监督的主体是人民，民主监督是带有根本性和基础性的监督；权力监督的重点是领导机关、领导干部，特别是各级领导班子的主要负责人；要实现监督的制度化 and 法律化；各种形式的监督，其根本目的都是防止“社会公仆”变成“社会主人”，以保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。

西方思想家对权力监督也进行了多方面阐述，提出了一些重要观点，如孟德斯鸠关于必须以权利约束权力和法律应该禁止权贵经商的观点，阿克顿关于权力趋于腐败、绝对权力导致绝对的腐败的观点，托克威尔关于当官热使贿赂与钻营风气盛行的观点，亨廷顿关于腐败的基本形式是政治权力与财富交换的观点，美国政治学家博伦斯与施曼特关于政府腐败不是人性问题而是制度缺陷所致的观点，布坎南关于权力寻租的观点，美国经济学家弗里德曼关于价格控制几乎无所不包时贿赂就会出现的观点等。

## 2、大部制改革背景下公共权力监督的综述

探索实行职能有机统一的大部门体制，是党的十七大和十七届二中全会作出的深化行政管理体制改革的重要部署。围绕大部制改革问题，国内学术界进行了较为广泛的理论研究。众多文章都提到了大部制改革的概念、背景、动因、目的、作用、原则、方法、重点、难点等 9 个方面。在中央政府的改革探索和地方政府的实践两个维度进行描述和评论，还对外国大部制改革的情况进行了比较研究。其中，大部制改革背景下专门对公共权力监督研究的文章少之又少，即使在文章中涉及到了公共权力监督的问题，也往往浅尝辄止（具体如何对公共权力进行监督基本上都没有谈到）。概括之，关于公共权力监督这些文章涉及到了以下几个问题：

<sup>①</sup> 新华社. 在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告(6)[EB/OL]. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429119.html>, 2002-11-08.  
人民网. 胡锦涛在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告(6)[EB/OL]. <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/67507/6429848.html>, 2007-10-25.



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库